

**EL BOLETÍN DEL SECRETARIO GENERAL
DE LAS NACIONES UNIDAS DEL 6 DE AGOSTO DE 1999
SOBRE LA OBSERVANCIA DEL DERECHO
INTERNACIONAL HUMANITARIO POR LAS FUERZAS
DE LAS NACIONES UNIDAS**

Santiago Urios Moliner

Universidad Jaume I de Castellón

1. El 6 de agosto de 1999 el Secretario General de las Naciones Unidas promulgó un boletín sobre la «observancia del derecho internacional humanitario por las fuerzas de las Naciones Unidas» que entró en vigor el 12 del mismo mes (Doc. NN. UU. ST/SGB/1999/13).

El boletín marca un importante jalón en un asunto que ha despertado la polémica desde los primeros años cincuenta: la relación entre las Naciones Unidas y el derecho internacional humanitario (DIH). Antes de analizar las disposiciones contenidas en el boletín parece conveniente, con el fin de establecer la trascendencia de este documento, recapitular brevemente el estado del mencionado asunto y tratar ciertos aspectos formales. Así,

comenzaremos esta nota con una breve referencia a la cuestión de la aplicabilidad del DIH a las fuerzas de las Naciones Unidas (parágrafo 2), proseguiremos exponiendo en qué consiste un boletín del Secretario General (parágrafo 3) para, a continuación, estudiar la conveniencia de la utilización de este tipo de instrumentos jurídicos para solventar el problema expuesto (parágrafo 4) y finalizaremos analizando el contenido del mismo: el ámbito de aplicación (parágrafo 5), las otras cuestiones de carácter general (parágrafo 6), las normas que contiene el boletín relativas al DIH (parágrafo 7) y, por último y a modo de conclusión, los problemas relativos a la sanción por su incumplimiento y a la atribución de la responsabilidad internacional que se derivaría del mismo (parágrafo 8).

2. El DIH está formado por el conjunto de reglas internacionales de origen convencional o consuetudinario especialmente destinadas a regular los problemas humanitarios derivados directamente de los conflictos armados, sean estos internacionales o internos. Estas normas protegen a las víctimas de las hostilidades (combatientes, prisioneros, heridos, enfermos, náufragos, civiles...) y a los bienes afectados por el conflicto, o que puedan llegar a estarlo, de acuerdo con el denominado *Derecho de Ginebra* y limitan los medios de hacer la guerra, siguiendo el llamado *Derecho de La Haya*.

Las Naciones Unidas han reconocido en numerosas ocasiones que le son aplicables los «principios y el espíritu del DIH». Sin embargo, aunque aceptan y se comprometen a aplicar el DIH a las fuerzas de mantenimiento de la paz, como es explícito en los diferentes acuerdos sobre el estatuto de las fuerzas elaborados desde 1993, consideran que, en el desempeño de su cometido, estas fuerzas actúan en nombre de la comunidad internacional en su conjunto y, por tanto, no pueden considerarse como «parte» en un conflicto ni como «Potencia» en el sentido de los Convenios de Ginebra. Las Naciones Unidas nacieron para «preservar a las generaciones futuras del flagelo de la guerra» y mantener la paz y la seguridad internacionales y nunca han querido relacionarse con las normas que regulan los conflictos armados. La prohibición del *ius ad bellum* parecía hacer incompatible formar parte de la regulación del *ius in bello*. De ahí, no sólo su negativa a codificarlo, encomiable labor llevada a cabo por el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), sino también a ratificar, como sujeto de derecho internacional público que es la ONU, los tratados internacionales en los que está contenido. En cualquier caso, el tenor de los Convenios no parece permitir su firma por organizaciones internacionales, y aunque esto sería fácilmente subsanable,



el CICR ha señalado en repetidas ocasiones que solicitar la adhesión sólo a los Convenios sería perjudicial para la promoción del DIH en su conjunto.

No obstante, parece evidente que cuando las fuerzas de las Naciones Unidas participan en un conflicto armado, la Organización se convierte en parte en el conflicto y sus tropas en combatientes, de acuerdo con la terminología establecida por el DIH. Mantener lo contrario equivale a que estas definiciones pierdan su sentido o volver a las posiciones que reclamaban para las Naciones Unidas un estatuto especial al que no tiene derecho; ya que parece lógico que lo que es universalmente obligatorio para los Estados deba serlo también para la Organización creada por ellos. Estas mismas razones nos hacen mantener que las obligaciones de las Naciones Unidas con respecto al DIH no pueden limitarse sólo a un amorfo respeto de «los principios y el espíritu» del DIH. Hoy en día, la mayor parte de la doctrina iusinternacionalista mantiene que las Naciones Unidas están jurídicamente obligadas por las mismas normas consuetudinarias que los Estados, cuando están implicadas en las hostilidades.

El problema radica en identificar cuáles de estas normas han alcanzado el rango de derecho internacional general, ya que a pesar de la universalidad de los Convenios, no todos los detalles de sus disposiciones se han convertido sencillamente en una norma declaratoria de derecho consuetudinario. Por ejemplo, en el caso de los protocolos adicionales, y sobre todo del primero, la aceptación universal no se ha logrado aún. Además, la índole consuetudinaria de muchas normas es incierta y, por otra parte, no todas las normas consuetudinarias pueden aplicarse *mutatis mutandis* a las operaciones realizadas por fuerzas de las Naciones Unidas. En ese sentido, se hacía necesario, como ha reclamado repetidamente el CICR, identificar con mayor precisión qué normas de los Convenios relacionados con el DIH habían alcanzado el estatuto de derecho consuetudinario.

Creemos que ésta es la finalidad última de este boletín: solventar el viejo problema que se plantea al aceptar la vinculación de las Naciones Unidas al contenido consuetudinario del DIH, determinando con precisión este conjunto de normas y redactándolas de forma que su aplicación corresponda a las peculiaridades propias de las fuerzas de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas. De ahí la trascendencia del documento que analizamos. En este sentido, las primeras palabras del mismo rezan: «El Secretario General, con el objeto de establecer principios y *normas* fundamentales del derecho internacional humanitario aplicables a las fuerzas de

las Naciones Unidas...». Nos parece significativo que se abandone la terminología tradicional relativa al respeto de los «principios y espíritu» y se adopte la expresión «principios y normas».

3. Antes de entrar en el análisis del contenido concreto del boletín y de las razones por las que se ha utilizado este tipo de instrumento jurídico parece conveniente exponer en qué consiste, dada la poca utilización de los boletines en cuestiones relativas al derecho internacional público

En el marco de la campaña por la reforma de la ONU requerida por algunos importantes miembros de la organización para que ésta se redujera y que llevó a que el anterior Secretario General no fuera reelegido, como había venido siendo habitual, el actual Secretario General, Kofi Annan, dictó un boletín, con fecha de 28 de mayo de 1997, en el que explica cuándo y cómo deben utilizarse, a partir de ese momento, estos instrumentos jurídicos. Se trata del boletín ST/SGB/1997/1 relativo a los procedimientos para promulgar cuestiones de tipo administrativo. Este boletín sustituye el boletín del Secretario General de 14 de abril de 1954 sobre boletines del Secretario General, instrucciones administrativas y circulares informativas (ST/SGB/100). El propósito del boletín de 1997 era establecer, en el marco de la reforma antes mencionada, un sistema más eficiente para solventar las cuestiones administrativas y los procedimientos para promulgar y publicar tales cuestiones. En él se establecen tres ideas fundamentales respecto al problema que nos ocupa:

a) Que las directivas financieras y de personal no se utilizarán en el futuro para promulgar normas.

b) Que las cuestiones administrativas (normas, políticas o procedimientos de aplicación general) se establecerán únicamente promulgando dos categorías de documentos: los boletines del Secretario General y las instrucciones administrativas. Los primeros se utilizarán para promulgar las normas necesarias para hacer cumplir los reglamentos, resoluciones y decisiones de la Asamblea General, incluyendo los reglamentos y normas relativas al personal, y pueden promulgarse también en conexión con cualquier otra importante decisión o política. Las segundas prescribirán instrucciones y procedimientos para llevar a cabo las normas y reglamentos financieros, las normas y reglamentos del personal y los boletines del Secretario General.

c) Que los miembros del personal, a cualquier nivel, están obligados a cumplir con lo establecido en esos documentos.

4. En cuanto a las razones por las que se ha utilizado un boletín del Secretario General, no vinculante para los Estados, y no una resolución del Consejo de Seguridad o de la Asamblea General para resolver una cuestión tan trascendente, creemos que éstas se pueden agrupar en dos.

La primera razón es de tipo material o sustantivo. Las fuerzas de mantenimiento de la paz se encuentran bajo la autoridad del Secretario General y los agentes en misión de las Naciones Unidas deben seguir las instrucciones administrativas del Secretario General. Él es el jefe de estas fuerzas que se rigen, al igual que los ejércitos nacionales, por sus propias reglas. El boletín contiene instrucciones de comportamiento para tal personal y por tanto la competencia para dictarlas corresponde al Secretario General, como asunto interno de la Organización que es. En ese sentido, no es necesario acudir a la Asamblea General o al Consejo de Seguridad, aunque como veremos más adelante podía haber sido conveniente.

El segundo tipo de razones responde a cuestiones técnicas o de procedimiento. Aunque pueda parecer extraño que se haya utilizado un boletín del Secretario General para solventar una cuestión de tanta importancia, los boletines del Secretario General son el método oficial para regular las actividades de los miembros del personal de las Naciones Unidas y, lógicamente, de los miembros de las fuerzas de mantenimiento de la paz, como personal de las Naciones Unidas que son.

En apoyo de la utilización de un boletín para tratar el tema que nos ocupa se puede alegar también un argumento histórico. Las tres primeras operaciones de mantenimiento de la paz gozaron de una regulación establecida a través de un boletín del Secretario General, aunque esta práctica se abandonó en las operaciones subsiguientes. Este boletín retoma esa práctica de forma genérica; es decir, no dirigiendo las instrucciones a una operación concreta, sino también a todas las futuras. Esta es una de las razones de la importancia y valor del boletín.

En cualquier caso, la utilización de un boletín del Secretario General para tratar la cuestión, aunque jurídicamente intachable, como hemos intentado poner de manifiesto en las líneas precedentes, es discutible. Esto es así por el escaso valor simbólico de un boletín. En este sentido, y en la medida en que las fuerzas de mantenimiento de la paz son órganos subsidiarios del Consejo de Seguridad, éste podía haber dictado una resolución resolviendo el problema. Sobre todo, dada la importancia de sus miembros permanentes

tanto en la resolución como en las medidas a aplicar para paliar los conflictos bélicos.

Por su parte, a tenor del artículo 10 de la Carta de las Naciones Unidas: «La Asamblea General podrá discutir cualesquiera asuntos o cuestiones dentro de los límites de esta Carta o que se refieran a los poderes y funciones de cualquiera de los órganos creados por esta Carta, y, salvo lo dispuesto en el artículo 12, podrá hacer recomendaciones sobre tales asuntos o cuestiones a los Miembros de las Naciones Unidas o al Consejo de Seguridad o a éste y a aquellos». Además, según el artículo 101 de la Carta de las Naciones Unidas: «El personal de la Secretaría será nombrado por el Secretario General de acuerdo con las reglas establecidas por la Asamblea General». Por ello, creemos que la Asamblea General podría, y hubiera sido conveniente por su valor simbólico, haber elaborado una Resolución sobre la materia.

La razón por la que ha sido el Secretario General, y no alguno de los dos órganos mencionados, el encargado de solventar el problema es en nuestra opinión fundamentalmente política. El debate en el seno del Consejo de Seguridad o de la Asamblea General hubiera abierto la caja de Pandora del caliente debate sobre los Protocolos Adicionales de 1977 a los Convenios de Ginebra y, en concreto, de la aplicación del DIH a los conflictos internos. Además, algunos Estados opinan que las fuerzas de mantenimiento de la paz no deben estar relacionadas con instrumentos relacionados con la guerra y que no debe haber relación entre la ONU y el DIH, puesto que corresponden a conceptos antagónicos.

Así, las dificultades para llegar al consenso, tanto en el Consejo de Seguridad como en la Asamblea General, y la pertinencia de que la reglamentación a la que están sujetas las fuerzas de mantenimiento de la paz, dado que se encuentran bajo su autoridad, provenga del Secretario General, han llevado a la utilización de un boletín del Secretario General para tratar una cuestión de la mayor importancia y que puede sorprender encontrar en un instrumento jurídico tan modesto y no vinculante para los Estados.

5. El objetivo del boletín, tal y como enuncia el preámbulo, consiste en «establecer principios y normas fundamentales del derecho internacional humanitario aplicables a las fuerzas de las Naciones Unidas que realizan operaciones bajo el mando y control de las Naciones Unidas». El campo de aplicación del boletín (Sección 1) se limita, lógicamente, a las situaciones en que estas fuerzas «participen activamente como combatien-

tes en situaciones de conflicto armado» o, por asimilación, a las acciones coercitivas o a las operaciones de mantenimiento de la paz «cuando esté permitido el uso de la fuerza en legítima defensa», dado que en ese supuesto se llevan igualmente a cabo situaciones de combate (Sección 1.1).

Por tanto, el boletín va dirigido a las situaciones en que las fuerzas bajo el mando y control de las Naciones Unidas se encuentren en situaciones de combate. Así, las operaciones autorizadas por la Organización, pero bajo el mando y control de uno o más Estados quedarían fuera del ámbito de aplicación del boletín. Esto es lógico, dado que estos Estados están ya obligados a cumplir con el DIH en virtud de la ratificación por su parte de las convenciones que lo forman, fundamentalmente los Convenios de Ginebra de 1949 y sus Protocolos Adicionales de 1977. Además, al no estar esas fuerzas bajo el mando y control de las Naciones Unidas resultaría absurdo encomendarle responsabilidad alguna sobre su comportamiento a la hora de conducir las hostilidades.

Por otro lado, en las situaciones en que las tropas están bajo el mando y control de las Naciones Unidas las obligaciones derivadas del DIH no pueden ser satisfechas por los Estados que aportan efectivos. Sólo las Naciones Unidas aparecen como responsables ante el DIH de la actuación de sus fuerzas, que tienen el estatuto de órganos subsidiarios, por lo que cualquier violación del DIH por sus miembros sería imputable a la Organización. Tanto el DIH, como la Comisión de Derecho Internacional en sus trabajos sobre la responsabilidad de los Estados, como el más elemental sentido común, establecen que sólo la autoridad que ejerce el mando y control puede exigir el cumplimiento de las obligaciones derivadas del DIH. La posibilidad de que los Estados que proporcionan las tropas puedan ser tenidos por responsables directos de las acciones llevadas a cabo bajo el mando y control de las Naciones Unidas, sólo puede llevar a minar la estructura de mando y la efectividad de la fuerza: los Estados estarían obligados, en el mejor de los casos, a mirar con lupa las instrucciones que recibían y, en el peor, a interferir en las mismas.

El ámbito de aplicación del boletín no acaba aquí. La sección 1.2 del boletín contiene una cláusula de salvaguardia relativa al estatuto de no combatientes y a la aplicación de la Convención sobre la seguridad del personal de las Naciones Unidas y el personal asociado de 1994 (Doc. NN. UU. A/RES/49/59, de 17 de febrero de 1995). Así, las disposiciones del boletín no afectarán al estatuto de protección de que gozan los miembros de las

operaciones de mantenimiento de la paz en virtud de su estatuto de no combatientes, «siempre que tengan derecho a la protección otorgada a los civiles con arreglo al derecho internacional de los conflictos armados». Es decir, y como ya queda claro en el primer párrafo, el boletín sólo se aplica en las situaciones en que estas fuerzas participen activamente como combatientes, incluyendo en este concepto el uso de la fuerza en legítima defensa.

La referencia a la Convención sobre la seguridad del personal de las Naciones Unidas y el personal asociado sita en la sección 1.2 no tiene otra función que dejar claro que se trata de dos regímenes distintos, algo así como las dos caras de la misma moneda. Si el boletín tiene por objeto proteger a las posibles víctimas de las fuerzas bajo mando y control de las Naciones Unidas, la Convención pretende dotar de una adecuada protección, a través de un régimen especial y privilegiado, a los miembros de las operaciones de mantenimiento de la paz al considerar que no son combatientes y que no se les puede aplicar el DIH. No hay colisión pues entre ambos regímenes; otra cosa es la deficiente redacción de la Convención, fruto de las prisas y de la necesidad de llegar a un consenso, en lo relativo a su campo de aplicación: en diversas circunstancias la protección de las fuerzas de las Naciones Unidas cae tanto bajo lo establecido en la Convención como por el DIH. Podría decirse que esta mención de la Convención de 1994 en el boletín equivale a la que aparece en la cláusula de salvaguarda del artículo 20.a) de la Convención en la que se estipula que «nada de lo dispuesto en la presente Convención afectará a la aplicabilidad del derecho internacional humanitario ni de las normas universalmente reconocidas de derechos humanos según figuran en instrumentos internacionales en relación con la protección de las operaciones de las Naciones Unidas y del personal de las Naciones Unidas y el personal asociado, ni a la responsabilidad de ese personal de respetar ese derecho y esas normas». Aprovechemos para resaltar la mención que se hace a la obligación del personal de las Naciones Unidas y asociado que forma parte de una operación de mantenimiento de la paz de respetar las normas del DIH (Urios Moliner, S., «La Convención sobre la seguridad del personal de las Naciones Unidas y el personal asociado», *ADI*, 1999, pp. 547-600).

6. Las secciones 2, 3 y 4 del boletín contienen otras disposiciones de carácter general que no ofrecen mayor complicación. La sección 2 deja claro algo que es obvio: el boletín no constituye una lista exhaustiva de principios y normas de DIH y no sustituye a la legislación nacional a la que



está sujeto el personal militar durante la operación. Esta legislación nacional incluye, por vía de incorporación de los convenios internacionales al derecho interno de cada Estado, el DIH. Así, un miembro de este personal que violara el DIH estaría violando, aunque la operación se encontrara bajo el mando y control de las Naciones Unidas, el código penal u otra norma similar de su país de origen. En ese sentido, la sección 4 establece que en caso de violación del DIH serán los tribunales del país de origen del miembro de la fuerza los encargados de juzgarle, en consonancia con lo establecido en los acuerdos sobre el estatuto de la fuerza, como veremos a continuación.

La sección 3 versa sobre los acuerdos sobre el estatuto de las fuerzas. Estos acuerdos se llevan a cabo entre el Secretario General de las Naciones Unidas y el gobierno del país receptor de la operación. En ellos se regulan las prerrogativas e inmunidades y los derechos y servicios necesarios para las operaciones de las Naciones Unidas y para su personal civil y militar (responsabilidades civiles, fiscales, régimen de libertades, circulación, etc.). En virtud de estos acuerdos los miembros militares de las operaciones para el mantenimiento de la paz estarán sometidos a la jurisdicción exclusiva de sus respectivos Estados participantes en lo referente a todo delito que hayan cometido en el país receptor.

Desde 1993, en estos acuerdos sobre el estatuto de las fuerzas se pide que la fuerza de las Naciones Unidas realice sus operaciones respetando «los convenios generales aplicables al comportamiento del personal militar». La sección 3 viene a recoger esta práctica utilizando esta misma expresión, con la intención de no resultar incongruente, especificando que esa obligación persistirá aun en ausencia de acuerdo, lo cual es especialmente importante. Además, y en la línea de lo establecido en los diversos instrumentos que forman el DIH, el tenor de esta sección compromete a las Naciones Unidas a velar por que los miembros del personal militar de la fuerza estén plenamente informados de los principios y normas del DIH.

7. Finalmente, las secciones 5 a 9 recogen, de acuerdo con el preámbulo del boletín, los principios y normas fundamentales del DIH aplicables a las fuerzas de las Naciones Unidas: protección de la población civil, medios y métodos de combate, tratamiento de civiles y personas fuera de combate, tratamiento de las personas detenidas y protección de los heridos, los enfermos y el personal médico y de socorro. Las disposiciones recogidas en estas secciones recogen las principales normas del DIH establecidas en los trata-

dos relativos al DIH, fundamentalmente lo dispuesto en los Convenios de Ginebra de 1949 y sus protocolos adicionales de 1977 y el Convenio de La Haya de 1954 sobre la protección de bienes culturales en caso de conflicto armado, y no observamos novedades significativas.

Ahora bien, algunas de las disposiciones que recoge el boletín provienen de los protocolos adicionales, como la prohibición de causar daños extensos, duraderos y graves al medio natural (artículo 55 del protocolo adicional I), o la relativa a la protección de los bienes indispensables para la supervivencia de la población civil (artículo 54 del protocolo adicional primero). Como es sabido, los protocolos adicionales no han sido ratificados, a diferencia de los Convenios de Ginebra, por cerca de una treintena de países, entre ellos algunos de gran importancia en la escena internacional. La inclusión en el boletín de estas cuestiones parece fundamental, ya que la ONU no es parte ni en los Convenios de Ginebra ni en sus protocolos adicionales y algunos de los países que aportan tropas tampoco.

8. Como valoración del conjunto del boletín, podemos afirmar que, en nuestra opinión, no va a suponer ninguna aportación en lo relativo a la sanción del personal de las Naciones Unidas que incumpla lo en él establecido; dado que, como ya hemos mencionado, son los tribunales nacionales los encargados de sancionar su incumplimiento, de acuerdo con la sección 4 del boletín. Además, el hecho de que los boletines no sean jurídicamente vinculantes para los Estados hace que los tribunales internos no estén obligados a aplicarlos.

Ahora bien, el boletín sí supone una importante aportación con respecto a la posible atribución de responsabilidad internacional a la ONU por la ausencia de respeto de las normas del DIH por parte de las fuerzas de mantenimiento de la paz. Esto es así porque el boletín constituye un acto jurídico unilateral atribuible a la ONU en la medida en que contiene los elementos de licitud, publicidad, claridad, precisión, intención de obligarse y competencia del Secretario General para emitirlo. Por esta razón, opinamos que la consecuencia más sobresaliente que ha producido la entrada en vigor del boletín es la posibilidad de que las Naciones Unidas incurran en responsabilidad internacional en caso de violación de las normas y principios fundamentales del DIH por parte de las fuerzas que se encuentren bajo su mando y control. Creemos que este compromiso, la imposición unilateral de esta obligación, es el verdadero objetivo y logro del boletín; algo que



llevaba mucho tiempo reclamando la comunidad internacional y por lo que nos congratulamos.

Por todo lo expuesto, consideramos que el boletín analizado representa un importante paso adelante en el reconocimiento por parte de las Naciones Unidas de la aplicabilidad del DIH a sus fuerzas, especificando y adecuando este conjunto de normas humanitarias a la realidad específica de sus contingentes y obligándose a cumplirlas bajo pena de incurrir en responsabilidad internacional.

